



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Obrońca ludu w Hiszpanii

Author: Jan Iwanek

Citation style: Iwanek Jan. (1993). Obrońca ludu w Hiszpanii. W: J. Iwanek (red.), "Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli" (S. 9-30). Katowice : Uniwersytet Śląski



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

JAN
IWANEK

Obrońca ludu w Hiszpanii

1. Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.¹ przewidywała powołanie komisarza parlamentarnego (ombudsmana). Twórcy nowej, demokratycznej Konstytucji nie mieli wątpliwości co do potrzeby istnienia takiego organu. Sugerowano się przy tym podobnymi rozwiązaniami w innych krajach. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych nastąpił wyraźny rozwój tej instytucji w świecie. Ombudsmanów powołano m.in. w Wielkiej Brytanii (1967), Izraelu (1971), Francji (1973), Portugalii (1976), Austrii (1977), a także w państwach pozaeuropejskich. Hiszpański *Defensor del Pueblo* — obrońca ludu² jest instytucją zupełnie w tym kraju nową. Najbardziej odpowiada ona modelowi szwedzkiemu³.

Artykuł 54 Konstytucji („Ustawa organiczna ureguje instytucję obrońcy ludu jako wysokiego komisarza Kortezów Generalnych, desygnowanego przez nie dla obrony praw zawartych w tym rozdziale, w efekcie czego będzie on mógł kontrolować działalność administracji, zdając sprawozdanie Kortezom.”) wespół z art. 70 (*incompatibilidad*)

¹ Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado № 311, de 29 de diciembre de 1978. Polskie wydanie: *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*. Tłum. i wstęp T. Mołdawa. Warszawa 1990.

² Tłumaczenie „obrońca ludowy” uważam za wadliwe.

³Spotkać się można nieraz z poglądami, także i w piśmiennictwie hiszpańskim, iż pierwowzorem tej instytucji dla Hiszpanii może być *Justicia Mayor de Aragón*. Nie podzielam tego poglądu. *Justicia Mayor* wydawał decyzje i opinie wiążące władze, czego nie możemy przypisać ombudsmanowi. Por. L. Aguiar de Luque, R. Blanco Canales: *Constitución Española 1978—1988*. T. I. Madrid 1988, s. 197—198 (komentarz do art. 54). Także V. Fairen Guillen: *El Defensor del Pueblo — Ombudsman*. Madrid 1982, s. 86 i 114.

i art. 162 ust. 1 (wniesienie wniosku w sprawie niekonstytucyjności aktów prawnych i skargi konstytucyjnej) określają jedynie ramowe założenia działalności ombudsmána. Na podstawie przepisów Konstytucji założenia te przedstawiają się następująco:

1) ombudsman zostaje zaliczony do grupy organów konstytucyjnych dzięki poddaniu go regulacji prawnej i w samej Konstytucji, i w ustawie organicznej (regulacja zastrzeżona dla spraw najważniejszych, w zasadzie rozwijających postanowienia Konstytucji);

2) ombudsman jest organem parlamentu przez niego powoływanym i zobowiązanym do zdawania mu raportów;

3) jego celem działania jest obrona praw zawartych w rozdziale I Konstytucji o podstawowych prawach i obowiązkach;

4) w wykonaniu swych funkcji może kontrolować (*supervisar*) działalność administracji;

5) nie można łączyć urzędu ombudsmána z mandatem senatora i deputowanego w Kortezach;

6) obrońca ludu może wnieść do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną (*recurso de amparo*) oraz wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów prawnych (*recurso de inconstitucionalidad*).

Tym samym Konstytuanta odesłała do późniejszej regulacji wiele ważnych zagadnień szczegółowych tyczących instytucji ombudsmána, a przede wszystkim do ustawy o samym obrońcy ludu, ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o prawie wyborczym.

W wyłonionym w wolnych wyborach (czerwiec 1977 r.) parlamencie Hiszpanii istniało powszechne przekonanie o konieczności utworzenia instytucji ombudsmána. Parlament ten jednak daleki był od jedności co do zakresu regulacji konstytucyjnej tego organu. Bez wdawania się w szczegóły debaty parlamentarnej należy choćby zasygnalizować dwa aspekty tej sprawy. Pierwszy związany jest z zakresem kontroli ombudsmána — tak w znaczeniu przedmiotowym, jak i podmiotowym. Projekt wstępny konstytucji z 5 stycznia 1978 r. nie wspomina o administracji jako przedmiocie kontroli (art. 46). Zgłoszona przez frakcję PSOE (Partido Socialista Obrero Español — Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza) poprawka m.in. wypełniała tę lukę. Projekt przyjęty przez Kongres Deputowanych (izba niższa) zawierał już *expressis verbis* sformułowanie o kontroli administracji (art. 49), a ponadto — z inicjatywy grupy komunistycznej — rozszerzał uprawnienia ombudsmána o kontrolę przestrzegania przez władze publiczne zasad państwa prawnego. Podobną wersję przyjął również Senat. Ostateczne jednak brzmienie — odmienne — art. 54 opracowała komisja

mieszana⁴. Postanowiono, że celem ombudsmána nie ma być czuwanie nad poszanowaniem zasad prawnych czy ochrona podstawowych praw, ale ochrona tych praw, o których mówi rozdział I Konstytucji. Jest to z pewnością bardziej precyzyjne sformułowanie.

Drugi aspekt dotyczy zagadnienia w przypadku Hiszpanii nawet ważniejszego. Wiąże się z przyjętymi już w samej Konstytucji podstawowymi regulacjami wprowadzającymi daleko posuniętą decentralizację państwa. Oczywiście, dzisiejszy obraz Hiszpanii podzielonej na 17 regionów autonomicznych odbiegał od tego z roku 1978. Jednak pewne procesy zostały już wówczas zainicjowane, a co ważniejsze — przy opracowywaniu Konstytucji wyraźnie zakładano przekształcenie poszczególnych prowincji (grup lub pojedynczych) we wspólnoty autonomiczne (*comunidades autonomas*). Lektura art. 143 ust. 1 i przede wszystkim art. 144 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że autonomią można było objąć wszystkie prowincje, nawet pojedyncze, nie spełniające klasycznych wymogów (przesłanki historyczne, etniczne, kulturowe, ekonomiczne i geograficzne). Tak się zresztą stało. Proces autonomizacji w sensie formalnoprawnym został zakończony w 1983 r. Musi zatem dziwić brak w Konstytucji przepisu o odpowiednikach obrońcy ludu w przyszłych wspólnotach autonomicznych.

Artykuł 54 stanowiący o kontroli administracji należy interpretować szeroko. Trafnie zaznaczają José Cazorla Pérez i Juan B. Cano Bueso, że kompetencje ombudsmána dotyczą całej administracji publicznej, łącznie z wszystkimi służbami publicznymi, a więc i administracji centralnej, prowincjonalnej, gminnej, instytucji, korporacji i także administracji wspólnot⁵. W czasie prac nad Konstytucją zarówno w Kongresie, jak i w Senacie zgłaszano propozycje (np. baskijski deputowany Francisco Letamendia) idące w kierunku wprowadzenia przepisu o powoływaniu na szczeblu regionów odpowiedników obrońcy ludu. Inicjatywy te zostały zdecydowanie odrzucone. I to zarówno te, które jedynie zmierzały do umożliwienia powoływania podobnych instytucji regionalnych bez uszczerbku kompetencji samego obrońcy, jak i te dążące do przyznania wyłącznej kontroli administracji wspólnot ombudsmánom regionalnym (grupa baskijska w Senacie).

Stanowiska Konstytuanty — jak pisze Antonio Bar — które co prawda zupełnie ignorowało potrzebę powoływania ombudsmánów regionalnych, nie można jednak rozumieć jako zakazu. Widoczna raczej

⁴ Por. V. Fairen Guíllén: *El Defensor...*, s. 88, 90—92 oraz L. Aguiar de Luque, R. Blanco Canales: *Constitución...*, t. III, s. 34—35 (wersje projektów).

⁵ J. Cazorla Pérez, J. B. Cano Bueso: *Los defensores del pueblo*. „Revista de Estudios Políticos” № 59, s. 42.

była w dyskusji i w przyjętych uzgodnieniach wola minimalnego określenia tej instytucji, dając tym samym więcej swobody ustawodawcy w przygotowaniu i uchwaleniu ustawy organicznej⁶.

Prace legislacyjne nad uchwaleniem wzmiankowanej ustawy trwały długo. Propozycję ustawodawczą⁷ złożyła grupa socjalistyczna 5 czerwca 1979 r. z powodu — jak czyni zarzut Antonio Bar — nikłego zainteresowania ze strony rządu uregulowaniem zagadnień instytucji ombudsmana⁸. Pretensje te są jednak mocno przesadzone. Przecież to właśnie na parlamencie spoczywał główny ciężar zainicjowania procedury w sprawie regulacji prawnej jego organu. Ponadto Konstytuanta została rozwiązana w dniu wejścia w życie Konstytucji i wybory do Kortezów odbyły się 1 marca 1979 r. Nowy rząd — choć z tym samym premierem Adolfo Suarezem — został powołany ponad miesiąc później. Należy także pamiętać, że w owych latach istniała potrzeba przeprowadzenia kompleksowych zmian prawnych, odpowiadających nowej Konstytucji i nowemu ustrojowi. Nie może zatem dziwić, iż interesujący nas problem — choć ważny — nie został uznany przez rząd jako najbardziej pilny do rozstrzygnięcia.

Propozycja PSOE — jej autorem był późniejszy (drugi z kolei) obrońca ludu prof. Alvaro Gil-Robles — wychodziła konkretnie na przeciw potrzebom wspólnot, przewidując nie tylko możliwość powoływania ombudsmanów regionalnych, ale i usuwając ewentualne konflikty kompetencyjne (obrońca ludu nie miał być uprawniony do rozpatrywania skarg związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej wspólnot, a także administracji lokalnej, jeżeli ta podlegałaby władzom wspólnoty). W ten sposób kontroli obrońcy ludu podlegałaby jedynie administracja centralna i ewentualnie administracja w tych wspólnotach, w których nie powołano własnych ombudsmanów. Dalej zmierzały poprawki grupy komunistycznej, a to w kierunku zagwarantowania pełnej autonomii ombudsmanów regionalnych wobec obrońcy. Natomiast Sojusz Ludowy (Alianza Popular, dzisiaj Partido Popular), wówczas jeszcze gorący zwolennik utrzymania — na ile to było możliwe — centralizmu, popierał rozwiązania przyznające obrońcy pełne

⁶ Por. A. Bar: *La regulación de los „defensores del pueblo regionales”: ¿Cooperación o conflicto?* „Revista de Derecho Politico”, verano — otoño 1983, № 18—19, s. 82—93.

⁷ Stosuję ścisłą terminologię Konstytucji i regulaminów izb dotyczącą wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej. Por. J. Iwanek: *Proces legislacyjny w Hiszpanii* W: *Proces ustawodawczy*. Red. E. Zwierzchowski. Warszawa 1993.

⁸ A. Bar: *Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español*. W: *El desarrollo de la Constitución española de 1978*. Red. M. Ramírez. Zaragoza 1982, s. 317.

uprawnienia wobec administracji wspólnot, argumentując skądinąd słusznie, że Konstytucja przyznaje wszystkim obywatelom równe prawa niezależnie od miejsca zamieszkania⁹.

W uchwalonej ostatecznie ustawie organicznej o obrońcy ludu z 6 kwietnia 1981 r.¹⁰ — zwanej dalej LODP — przyjęto rozwiązanie kompromisowe. Nie pominięto ombudsmanów regionalnych, ale też nie umniejszono uprawnień obrońcy — jednak bez określenia sposobów ich współpracy czy też postępowania w przypadku konkurencyjnego działania.

Ustawodawca, pomimo że tak chętnie sięgano w Hiszpanii po wzory włoskie w zakresie ustroju regionów, nie przyjął modelu ombudsmanów regionalnych (jak to uczyniono we Włoszech), ale utrzymał wyraźną supremację ombudsmana centralnego. I stało się to w czasie, kiedy już istniała konkretna potrzeba rozwiązania tej kwestii, gdyż spośród ośmiu wspólnot, które przewidują w swych statutach własnych ombudsmanów, trzy z nich (Kraj Basków, Katalonia, Galicja) uczyniły to przed lub prawie jednocześnie z uchwaleniem interesującej nas ustawy. Dopiero w 1985 r. uchwalono — o czym dalej — ustawę regulującą stosunki między obrońcą ludu a ombudsmanami regionalnymi¹¹.

2. Podstawę prawną działalności obrońcy ludu, poza przepisami Konstytucji, ustawą organiczną (LODP) oraz ustawą 36/1985, stanowią nadto regulaminy izb¹² oraz regulamin o organizacji i funkcjonowaniu obrońcy ludu, uchwalony przez prezydium obydwu izb w kwietniu 1983 r.¹³ Na LODP wzorowano także ustawy większości tych wspólnot, w których statutowo dopuszcza się możliwość powoływania ombuds-

⁹ Por. A. Bar: *La regulación...*, s. 83—86.

¹⁰ Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. Boletín Oficial del Estado № 109 de 7 de mayo de 1981.

¹¹ Ley 36/1985, de 6 de noviembre. Boletín Oficial del Estado № 271, de 12 noviembre de 1985.

¹² Reglamento del Congreso de Diputados de 10 febrero de 1982. Boletín Oficial de las Cortes, Congreso, serie H, № 33, de 24 de febrero de 1982. Polskie wydanie: *Regulaminy parlamentarne, Hiszpania, Kongres Deputowanych*. Tłum. T. Mołdawa, Wyd. Sejmowe 1992; Reglamento de Senado de 26 mayo de 1982. Boletín Oficial de la Cortes, Senado, serie III, № 13, de 4 de junio de 1982 wraz z uchwałą o procedurze w sprawie raportu obrońcy: Resolución de la Presidencia, de 4 de abril de 1984. BOC, Congreso, serie E, № 36, de 10 de abril de 1984. Jest zrozumiałe, że regulaminy tymczasowe z 1977 r. nie regulowały tej materii.

¹³ Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1983. BOC, Congreso, serie H, № 22.

manów regionalnych¹⁴, a nadto zastosowanie mają regulaminy parlamentów regionów autonomicznych.

Jak podkreśla się w literaturze, obrońca ludu jest organem pomocniczym (*auxiliar*) Korteżów¹⁵. Ta kwalifikacja pozwala umiejscowić ombudsmana pośród tych organów państwowych, które nie decydują o formie ustroju prawnego. Z faktu, że pozycja prawna ombudsmana zasada się na normach konstytucyjnych, wynika dążenie do nadania mu odpowiedniej rangi pośród organów państwa, samodzielności i to także w odniesieniu do samego parlamentu, którego jest „komisarzem” przezeń powoływany, a nadto — jak zaznacza L. Garlicki w ogólnej charakterystyce tej instytucji — o zadaniach mieszczących się w ramach funkcji kontrolnej parlamentu¹⁶. Pośród organów pomocniczych obrońca wyróżnia się daleko idącą samodzielnością, co oznacza, że między nim a Korteżami nie mają zastosowania relacje podrzędności — nadrzędności. Przepisy prawne wyraźnie mu to gwarantują. Artykuł 6 ust. 1 LODP stanowi bowiem: „Obrońca nie będzie podległym jakimkolwiek mandatowi imperatywnemu. Od żadnej władzy nie będzie otrzymywał instrukcji. Będzie spełniał swoje funkcje samodzielnie i według własnego uznania.”, co wraz z zastrzonymi warunkami jego odwołania i przysługującymi mu immunitetami z pewnością świadczy o woli ustawodawcy prawnego zagwarantowania samodzielności tego urzędu.

LODP nie stawia szczególnych wymagań kandydatowi (obrońcą ludu może być każdy pełnoletni Hiszpan korzystający z pełni praw cywilnych i politycznych — art. 3). Dopiero po jego wyborze, w terminie do 10 dni i przed objęciem urzędu, muszą zostać spełnione warunki *incompatibilitas* (przekroczenie tego terminu powoduje dymisję obrońcy z mocy prawa — art. 7 ust. 3). Konstytucja wspomina jedynie o zaka-

¹⁴ Są to jak dotychczas: Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía № 100, de 9 de diciembre de 1983; Ley 14/1984, de 20 de marzo del Sindic de Greuges. Diari Oficial de la Generalitat № 421, de 30 de marzo de 1984; Ley 6/1984, de 5 de junio del Valedor del Pueblo. Diario Oficial de Galicia № 135, de 14 de julio de 1984; Ley 1/1985 de 12 de febrero del Diputado del Común. Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma № 20 de 15 de febrero de 1985 (W. Kanaryjskie); Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko. Boletín Oficial del País Vasco № 63, de 22 marzo de 1985; Ley 4/1985 de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Boletín Oficial de Aragón № 57 de 2 de julio de 1985.

¹⁵ Np. J. Varela Suanzes-Carpegna: *La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo*. „Revista Española de Derecho Constitucional” № 8, enero—abril 1983, s. 64.

¹⁶ L. Garlicki: *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*. W: *Rzecznik praw obywatelskich*. Red. L. Garlicki. Warszawa 1989, s. 15.

zie łączenia tego urzędu z mandatem w Kortezach (poselskim bądź senatorskim), gdy tymczasem LODP znacznie to rozszerza. Artykuł 7 ust. 1 wymienia bowiem zakaz piastowania jakiegokolwiek mandatu przedstawicielskiego (a zatem także w parlamentach wspólnot czy organach lokalnych, a nadto zakaz piastowania jakichkolwiek stanowisk politycznych i prowadzenia propagandy politycznej, pozostawiania czynnego w służbie administracji publicznej, przynależności do partii politycznej lub pełnienia funkcji kierowniczych w partiach, związkach zawodowych, stowarzyszeniach i fundacjach, jak również zatrudnienia w tych organizacjach. Zakaz obejmuje nadto wykonywanie pracy w sądownictwie, prokuraturze czy podejmowanie jakiegokolwiek aktywności zawodowej. Jest to więc lista tak szeroka, że w praktyce ustawa uniemożliwia obrońcy zajmowanie się czymś innym poza własnymi zadaniami, ale też i ma na celu uwiarygodnienie bezstronności działania przez odizolowanie go od potencjalnych wpływów i zależności.

Temu założeniu służy także aż pięcioletnia kadencja obrońcy — odbiegająca od typowych rozwiązań — nie pokrywająca się z kadencją Kortezów. Widać wyraźną dążność ustawodawcy do odpolitycznienia tego organu, uniezależnienia go od doraźnych zawirowań politycznych czy też normalnych w społeczeństwach demokratycznych zmian wpływów partii politycznych w parlamencie. Wszak w centrum zainteresowania ombudsmiana pozostaje dbałość o przestrzeganie określonej grupy norm konstytucyjnych.

Zarówno w Kongresie, jak i w Senacie działają komisje do spraw kontaktów z obrońcą i na nich też spoczywa obowiązek wysunięcia kandydata albo kandydatów do tego urzędu. Uchwały komisji — działających bądź jako komisja wspólna izb, bądź oddzielnie — zapadają większością zwykłą¹⁷. Obrońcą zostaje osoba, która spośród zatwierdzonych kandydatów komisji wspólnej uzyska 3/5 głosów spośród członków Kongresu (minimum 210 głosów) i następnie w terminie do 20 dni zostanie zatwierdzona przez Senat taką samą większością. W przypadku nieuzyskania wymaganej większości ponownie zbiera się wspomniana komisja, by przedstawić następne propozycje. Desygnowanie obrońcy po drugim głosowaniu w izbach następuje, gdy kandydat uzyska wzmiankowane 3/5 głosów w Kongresie i już tylko (!) większość bezwzględną w Senacie.

Wątpliwości może budzić przepis art. 2 ust. 5 LODP, gdzie mowa jest o „następnych propozycjach” wysuwanych na wspólnym posiedzeniu komisji. W przeciwieństwie bowiem do art. 2 ust. 3, który wy-

¹⁷ Art. 2 ust. 3 LODP, art. 79.1 Reglamento del Congreso w zw. z pkt 1 Resolución de la Presidencia, de 4 de abril de 1984.

rażnie stanowi o proponowaniu kandydata lub kandydatów, brzmienie art. 2 ust. 5 sugerowałoby, iż następne propozycje komisji nie muszą polegać na przedstawieniu innych kandydatur. Innymi słowy, mogłyby dotyczyć także kandydata, który nie otrzymał wymaganej większości w pierwszym głosowaniu. Pomiedzy głosowaniami jest przecież możliwa zmiana układu sił w parlamencie, a także zmiana uzasadnienia kandydatury bądź odrzucenie przez komisję innych konkurencyjnych osób. Taką wykładnię potwierdza zresztą praktyka. Pierwszy ombudsman (J. Ruiz-Giménez) został desygnowany w drugim głosowaniu. Wymóg większości kwalifikowanej 3/5 składu Kongresu uniemożliwia w rzeczywistości dokonanie wyboru jedynie głosami partii rządzącej. Choć w Hiszpanii po kolejnych wyborach w 1982, 1986 i 1989 r. partia rządząca korzystała z większości bezwzględnej w obydwóch izbach, co przecież w systemach ustabilizowanych nie jest czymś wyjątkowym, kandydat musiał cieszyć się poparciem także innych sił politycznych. Wysoki próg głosów ma służyć — razem z innymi warunkami — odpolitycznieniu tego urzędu i jego wyraźnie ponadpartyjnemu charakterowi.

Ombudsman hiszpański jest organem jednoosobowym, tym niemniej powołuje on — za zgodą izb — dwóch swoich zastępców (*adjuntos*)¹⁸, którym może delegować część swoich uprawnień. Mogą też w pewnych okolicznościach zastępować go całkowicie¹⁹. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie ciągłości jego pracy.

Odwołanie obrońcy²⁰ jest możliwe jedynie w przypadku niezdolności (czasowej bądź trwałej) do wykonywania obowiązków, notorycznego niedbalstwa oraz skazania za ciężkie przestępstwo. Podobnie jak przy powołaniu jest wymagana większość 3/5 członków każdej z izb, choć głosowanie — po uprzedniej debacie i przesłuchaniu obrońcy — odbywa się tylko raz. Niezależność obrońcy ludu wynika nie tylko ze wspomnianego już zakazu wiązania go instrukcjami, ale także z gwarancji całkowitej nietykalności (dotyczy to również jego zastępców) w związku z podejmowanymi czynnościami w ramach jego kompetencji. Nie może być zatrzymany, ścigany, ukarany grzywną, postawiony przed sądem i osądzony (art. 6 ust. 1 i 2). Wobec jego zachowań nieurzędowych wyłączenia ograniczają się już do spraw karnych. Za wyjątkiem

¹⁸ Warunki, jakim muszą odpowiadać, są identyczne jak te dotyczące samego obrońcy.

¹⁹ Chodzi o przypadki związane z ustąpieniem obrońcy (poza upływem kadencji). Jest to jednak możliwe dopóty, dopóki Kortezy nie desygnują nowego obrońcy.

²⁰ Poza oczywistymi przypadkami, jak złożenie dymisji, upływ kadencji i śmierć, kiedy to wakat jest jedynie ogłaszany przez przewodniczącego Kongresu.

przypadku pochwycenia w trakcie popełniania przestępstwa ombudsman nie może być zatrzymany i aresztowany (art. 6 ust. 3). Organem rozstrzygającym o postawieniu go w stan oskarżenia, uwięzieniu oraz właściwym do osądzenia jest Izba Karna Sądu Najwyższego²¹. Ustawodawca — jak widać — poczynił wiele zabezpieczeń chroniących ombudsmana od potencjalnych zagrożeń i nacisków (i to nie tylko ze strony administracji) w celu rzetelnego i bezstronnego wykonywania jego zadań, wszak doraźne interesy (w tym polityczne) nierzadko roz mijają się z przestrzeganiem podstawowych praw obywateli.

Działalność obrońcy ma charakter ciągły. Jako organ parlamentu wykonuje swe czynności także w czasie, gdy izby nie są zwoływane, po upływie ich kadencji oraz w przypadku ich rozwiązania. Nie jest też przeszkodą proklamowanie stanu wyjątkowego bądź oblężenia (także i obywatele zachowują wówczas prawo kierowania skarg do obrońcy). Utrzymuje on wówczas kontakty ze stałymi deputacjami izb (powołane w Hiszpanii podobnie jak w RFN czy Szwecji). Przedstawione rozwiązania wspólnie z pięcioletnią kadencją ombudsmana skłaniają A. Bara do słusznego wniosku, że nie może on być traktowany jako przedstawiciel konkretnej legislatury²².

3. LODP, choć w porównaniu z Konstytucją określa bliżej podmioty kontroli, daleka jest od precyzji w tym zakresie. Artykuł 9 ust. 2 stanowi, że kontroli obrońcy podlegają ministrowie, władze administracyjne oraz funkcjonariusze i jakiegokolwiek osoby pozostające w służbie administracji publicznej. Oznacza to, że podlega jej także administracja wymiaru sprawiedliwości (w tym i administracja sądów), wojska czy wreszcie samych Kortezów. Występuje tu także personalizacja kontroli przez poddanie jej właśnie funkcjonariuszy publicznych. Tak szerokie określenie podmiotów podległych kontroli pozwala sądzić, że obrońca ludu władny jest także kontrolować organa administracyjne wspólnot autonomicznych. Wydawałoby się zatem, że oddzielny przepis tego dotyczący jest zbędny. Tymczasem w art. 12 ust. 1 nadmieniano się o prawie kontroli „działalności wspólnot autonomicznych”, rozumianej — rzecz jasna — jako działalność organów wspólnot. Rodzi to wątpliwość, czy jest on w takim razie uprawniony do kontrolowania także innych organów wspólnot niż administracyjne?²³ A tym samym, czy wspólnoty autonomiczne podlegają szerszej kontroli ombudsmana w porównaniu z organami państwowymi? Czy też należałoby raczej — ku czemu się

²¹ Nie podzielam opinii E. Szepietowskiej (*Obrońca ludowy w Hiszpanii* W: *Rzecznik praw...*), że Izba Karna SN rozstrzyga tylko wówczas, gdy ombudsman zostanie pochwycen w trakcie popełniania przestępstwa.

²² A. Bar: *El Defensor...*, s. 339

²³ A. Bar (*La regulación...*, s. 91) nie ma co do tego wątpliwości.

skłaniam — stwierdzić, że w przyjętym w Hiszpanii modelu kompetencje kontrolne obrońcy rozciągają się poza sferę administracji. Innymi słowy, ważne jest rozstrzygnięcie: czy dotyczą również aktów Korteżów i wyroków sądowych?

Otóż zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 54 Konstytucji oraz art. 1 i art. 9 LODP, kontroli podlegają wszelkie organa administracji i tylko one. Natomiast art. 162 ust. 1 Konstytucji, art. 29 LODP oraz art. 32 ust. 1 i art. 46 ustawy organicznej o Trybunale Konstytucyjnym²⁴ uprawniają ombudsmana do złożenia wniosku w sprawie niekonstytucyjności i skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że uprawnienia obrońcy wykraczają poza sferę administracji. Raz ustawa traktuje o kontroli podmiotów, a innym razem — o jej zakresie przedmiotowym. Pełniejsze jednak wyobrażenie uzyskamy po określeniu zakresu przedmiotowego kontroli ombudsmana.

Wiadomo, że celem czynności kontrolnych obrońcy ludu jest ochrona praw zawartych w rozdziale I Konstytucji, z tym że jego ocena powinna uwzględniać nie tylko samo przestrzeganie tych praw przez organa administracyjne, lecz nadto działania administracji zgodnie z zasadami obiektywizmu w pojmowaniu interesu ogólnego, a nadto sprawności, hierarchii, decentralizacji, dekoncentracji i współpracy (art. 9 ust. 1 LODP w zw. z art. 103 ust. 1 Konstytucji). W równym stopniu zatem interesuje go sfera *maladministration* (wadliwej administracji). Akty administracyjne są zatem badane pod kątem materialnym i proceduralnym, w tym oczywiście właściwości organu, jego opieszałości, zaniedbania itp. Nie brak w doktrynie głosów krytycznych wobec takiej konstrukcji wspomnianego art. 9 ust. 1. Joaquín Varela Suanzes-Carpegna trafnie dowodzi, że zainteresowanie *maladministration* może mieć miejsce tylko wówczas, gdy wiąże się prawami obywateli²⁵. Należałoby jeszcze sprecyzować, iż chodzi tu nie tyle o prawa obywateli, ile o ich naruszenie; tym bardziej, że niezgodne z procedurą działanie organu administracyjnego wcale nie musi przynieść w efekcie naruszenia materialnego prawa obywatela. Ale też poprawne działanie administracji z punktu widzenia formalnego wcale nie gwarantuje jeszcze poprawnej decyzji w sensie materialnym. Wykładnia art. 9 ust. 1 może więc być taka, że *maladministration* jako taka, bez powiązania jej z określonymi efektami, nie leży w kręgu zainteresowań ombudsmana.

Tak określony zakres kontroli podjętej na wniosek strony bądź z urzędu ustawowo jest nazwany dochodzeniem, mającym na celu wy-

²⁴ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado № 239, de 5 de octubre de 1979.

²⁵ Por. J. Varela Suanzes-Carpegna: *Naturaleza...*, s. 76.

jaśnienie decyzji i uchwał wszelkich organów administracyjnych. W. Sokolewicz słusznie dopatruje się w tych działaniach aspektów mediacji między obywatelem a organem administracyjnym²⁶. Dochodzenie prowadzone samodzielnie przez obrońcę podlega jednak zastrzeżeniom: jeśli skarga (czy decyzja własna ombudsmana) dotyczy administracji wymiaru sprawiedliwości, powinna być przekazana prokuraturze, która ją rozpatruje lub — jeśli uzna za stosowne — przekazuje Wyższej Radzie Sądownictwa (Consejo General del Poder Judicial); jeśli skarga dotyczy administracji wojskowej, nie podlega kompetencji ombudsmana, jeżeli pozostaje w związku z kierowaniem obroną narodową²⁷. Ustawa wyodrębnia wyraźnie rodzaje działań podejmowanych w ramach kontroli, zwanej dochodzeniem, w stosunku do administracji (z owymi dwoma zastrzeżeniami). Dochodzenie to może być kojarzone wyłącznie z kontrolą administracji. Ma ono bowiem charakter pełny, tzn. badaniu podlega stan faktyczny, prawidłowość procedury i — oczywiście — efekt końcowy, zaś działania obrońcy są w zasadzie nieskrępowane. Może on z powodzeniem przeglądać całą dokumentację, w tym objętą klauzulą tajności (chyba że rada ministrów uchwali inaczej), a także wykonywać swe czynności w siedzibie organu administracyjnego, przeprowadzać spotkania z funkcjonariuszami i stosować wobec nich określone środki przewidziane ustawą.

Przepisy regulujące zakres stosowanych przez obrońcę środków dochodzeniowych wyraźnie stanowią, iż dotyczą one administracji. Wątpliwości może budzić, co prawda, brzmienie art. 19 ust. 1 LODP, który zobowiązuje wszystkie władze publiczne do udzielenia pomocy ombudsmanowi w jego dochodzeniach i inspekcjach, a także art. 22 ust. 1 uprawniający obrońcę do dostępu do dokumentów organów publicznych w związku z wykonywaniem swych funkcji. Trudno jednak sądzić, by uprawnienia kontrolne o charakterze dochodzeniowym dotyczyły innych organów niż administracyjne, a to prawodawczych, sądowych czy

²⁶ W. Sokolewicz: *Pluralizm polityczny a ochrona praworządności (Z doświadczeń hiszpańskiego konstytucjonalizmu)*. W: *Państwo, ustrój, konstytucja*. Red. L. Antonowicz. Lublin 1991, s. 281.

²⁷ Art. 14 LODP określa zakres uprawnień obrońcy wobec administracji wojskowej. Pozostaje ona w związku z ochroną praw i wolności obywatelskich zawartych w tytule pierwszym Konstytucji. Skargi, jakie napływają od żołnierzy i ich rodzin, dotyczą w szczególności: odroczeń powołania do służby, wypadków, powoływania do służby osób wbrew przeszkodom natury moralnej i religijnej (*objeción de conciencia*), administracji wojskowego wymiaru sprawiedliwości (w tym warunków odbywania kary), odpowiedzialności resortu obrony za szkody doznane w czasie służby wojskowej (utrata zdrowia, śmierć), warunków odbywania służby wojskowej (w tym socjalnych i zmuszania żołnierzy do wykonywania prac wykraczających poza ich obowiązki).

samorządowych. Dostęp do dokumentacji, o którym nadmieniał art. 22, sam w sobie nie wyczerpuje znamion dochodzenia w rozumieniu LODP. W ogóle jest zbędny w przypadku oceny aktów normatywnych — wszak są one publikowane — mogących dać podstawy do wniesienia wniosku w sprawie niekonstytucyjności. W przypadku zaś rozstrzygnięcia (bądź ich braku) organów sądowych czy samorządowych, uzasadniających wniesienie skargi konstytucyjnej²⁸, prawo do zapoznania się z dokumentacją nie może uzasadniać wniosku o traktowaniu ich jako podmiotów kontroli, a tym bardziej jako podmiotów dochodzenia.

Można zauważyć wyraźną różnicę między kontrolą administracji i jej działalności a kontrolą działalności innych organów, dającą w efekcie podstawy do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego. W konkluzji wypada zatem stwierdzić, że organa administracyjne podlegają kontroli zarówno w znaczeniu podmiotowym, jak i przedmiotowym. I tak pełny zakres kontroli dotyczy tylko tych organów. Jeśli natomiast chodzi o kontrolę innych organów publicznych, badaniu ombudsmana podlega jedynie — wyłącznie w znaczeniu przedmiotowym — określona sfera efektów ich działalności, w rezultacie czego obrońca może podjąć wspomniane inicjatywy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

4. Model hiszpańskiego ombudsmana jest modelem otwartym, a zatem dostęp do niego jest nieograniczony. Prawo złożenia wniosku przysługuje osobom prawnym i fizycznym, które — jak stanowi art. 10 ust. 1 — powołują się na interes prawny²⁹. Mogą więc skarżyć się obywatele, cudzoziemcy, osoby niepełnoletnie, ubezwłasnowolnione, uwięzione bądź aresztowane, a także pozostające w jakimś specjalnym związku podporządkowania bądź zależności od administracji czy władzy publicznej, nie nadmieniając już o oczywistym braku przeszkód, takich jak narodowość, płeć i miejsce zamieszkania. Wyjątkiem jest jedynie niemożność składania skarg przez organ administracyjny w sprawach dotyczących jego własnych kompetencji.

Strona wnioskująca musi powołać się na swój interes prawny, nie zaś osób trzecich. Z wnioskiem na rzecz osób trzecich mogą jedynie wystąpić deputowani i senatorowie oraz komisje parlamentarne. Uprawnienia komisji nie są jednak jednakowe. Komisje śledcze, komisje do spraw kontaktów z obrońcą oraz — na mocy regulaminu Kongresu — komisja do spraw petycji mogą składać wnioski bez ograniczeń. Pozo-

²⁸ Jest oczywiste, że rozstrzygnięcia organów administracyjnych także mogą być przedmiotem skargi.

²⁹ Nie zaś ci, jak się czasami uważa, których prawa zostały naruszone. Naruszenie praw może być konkluzją przeprowadzonego dochodzenia.

stałe natomiast, jeżeli zajmują się ochroną praw i wolności publicznych. Postępowanie może być także wszczęte z urzędu przez obrońcę.

Skarga musi mieć formę pisemną (z wyłączeniem anonimów) i może być wniesiona przed upływem roku od momentu powzięcia wiadomości o jej przedmiocie. Po wyborze pierwszego obrońcy wyjątkowo dopuszczono składanie skarg zaległych do końca 1983 r.³⁰

Obrońca podejmuje decyzję o nadaniu biegu sprawie. W przypadku odrzucenia skargi, decyzja musi być umotywowana, a w szczególności powinien on wskazać stronie bardziej dogodne sposoby dochodzenia swych praw. Ustawa określa przesłanki uzasadniające odrzucenie. Są to bądź przesłanki obligujące, bądź o charakterze uznaniowym, jak: zła wiara, naruszenie praw osoby trzeciej, brak podstaw (rozumianych tutaj jako brak należytego uzasadnienia interesu prawnego) czy nieistnienie roszczenia. Poza odrzuceniem ustawodawca przewidział także możliwość zawieszenia dochodzenia oraz niepodejmowania w ogóle czynności dochodzeniowych. Chodzi tu o sytuacje, gdy skarga jest albo będzie (złożenie skargi nie wyłącza innych możliwych dróg dochodzenia roszczeń) przedmiotem postępowania w sądach powszechnych bądź przed Trybunałem Konstytucyjnym³¹. W tych sprawach może on przeprowadzić jednak badanie ogólne aspektów takich skarg.

Wszczęcie postępowania nie jest zatem nadmiernie sformalizowane. Bez wątplenia ułatwieniem jest także zwolnienie skarżących od kosztów postępowania. Wskazałem już na niektóre dostępne środki wykonywania kontroli. Skuteczne ich wykorzystanie jest gwarantowane przez nałożenie na administrację i jej funkcjonariuszy obowiązku współdziałania z obrońcą. I choć ombudsman nie dysponuje środkami o charakterze represyjnym, nie oznacza to jednak, że naruszenie tego obowiązku jest pozbawione sankcji prawnej.

³⁰ Defensor del Pueblo. Informe anual a las Cortes Generales, 1983, s. 24.

³¹ Chodzi tu o przypadki, gdy w czasie toczącego się postępowania sądowego strona złoży skargę obrońcy, to wówczas nie wszczyna on postępowania; albo gdy w czasie postępowania prowadzonego przez obrońcę rozpocznie się postępowanie sądowe, to wówczas zawiesza postępowanie. Mamy tu do czynienia nadto ze wskazówką ustawową w sprawie korzystania przez obrońcę z drogi skargi konstytucyjnej. W literaturze zwraca się uwagę, iż z uprawnienia tego ombudsman powinien korzystać w wyjątkowych przypadkach, z oczywistego powodu, jakim jest prawo jednostki do składania skarg konstytucyjnych (np. A. Gil-Robles: *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*. Madrid 1981, s. 256). Uznane pierwszeństwo osób zainteresowanych, co wyraźnie wynika z zakazu równoczesnego postępowania sądowego z postępowaniem obrońcy, powoduje, iż ombudsman powinien występować ze skargą konstytucyjną jedynie wówczas, gdy strona z przyczyn osobistych nie jest w stanie tego uczynić.

Jedną z pierwszych czynności postępowania jest powiadomienie jednostki administracyjnej o przedmiocie skargi. Obowiązek odpowiedzi w terminie 15 dni (z możliwością jego przedłużenia) ciąży na szefie tej jednostki, choć skutki jej odmowy bądź opieszałości mogą dotknąć zarówno konkretnego funkcjonariusza, któremu powierzono przygotowanie odpowiedzi, jak i — oczywiście — jego zwierzchników. Takie bowiem zachowanie może być uznane przez obrońcę jako nieprzyjazne i paraliżujące jego czynności. Jeśli skarga dotyczy zachowań służbowych pracowników administracji, obrońca powiadamia o tym zarówno ich, jak i ich przełożonych. Są oni zobowiązani odpowiedzieć na zarzuty w terminie 10 dni. Postępowanie dowodowe obejmuje przyjmowanie oświadczeń pisemnych, badanie dokumentów i rozmowy z pracownikami administracji. Osoby te, jeśli odmówią spotkania z ombudsmanem, są zobowiązane pisemnie to uzasadnić. Obowiązek ten dotyczy także ich przełożonych — gdyby zakazali im udzielenia odpowiedzi albo spotkania z obrońcą.

Dochodzenie prowadzone przez ombudsmana nie ma charakteru jawnego. Nie oznacza to jednak, że jest ono utajnione — za wyjątkiem tej części, która dotyczy badania dokumentów tajnych, chodzi raczej o zachowanie daleko posuniętej dyskrecji. Od uznania obrońcy zależy, jaka część materiału dowodowego zostanie ujawniona w jego raportach. Jest zrozumiałe, że dyskrecja nałożona na obrońcę nie zwalnia go od obowiązku powiadomienia prokuratury, gdy postępowanie wykaże, że popełniono przestępstwo.

5. Obrońca nie ma uprawnień do stosowania sankcji. W swoich działaniach ogranicza się do informowania uprawnionych osób bądź organów. Jeśli w wyniku kontroli okaże się, że istnieje przypuszczenie, że skarga została spowodowana nadużyciem, samowolą, dyskryminacją, błędem, opieszałością lub niedopatrzeniem ze strony funkcjonariusza administracji, obrońca ma prawo żądania wyjaśnień oraz powiadamia jego przełożonych. W swoim raporcie zamieszcza także dane o tych działaniach administracji, które uznał za wrogie i paraliżujące jego czynności. Jeśli natomiast funkcjonariusz odmawia odpowiedzi na stawiane zarzuty bądź pytania, czyni to opieszałe, czy też uniemożliwia dostęp do dokumentów, obrońca powiadamia o tym prokuraturę. Czyny takie są bowiem uznane za nieposłuszeństwo (*delito de desobediencia*) na mocy art. 24 ust. 2 LODP. A nadto na mocy art. 371 kodeksu karnego niedopełnienie obowiązku pomocy organom państwowym jest wykroczeniem.

Regulacje te nie czynią zatem z obrońcy organu bezbronnego wobec administracji. Trzeba jednak pamiętać, że informacja obrońcy nie wszczyna postępowania dyscyplinarnego czy karnego, a może być je-

dynie podstawą do jego wszczęcia przez uprawnione organy. Odmienienie przedstawia się to w sprawach cywilnych, bowiem sankcje dyscyplinarne i karne, jakie mogą dotknąć funkcjonariuszy za niedopełnienie obowiązku pomocy i za czyny niedozwolone, które w efekcie doprowadziły do złożenia skargi, nie wyczerpują możliwej odpowiedzialności prawnej. Artykuł 26 LODP wyposaża bowiem obrońcę w prawo do pociągania do odpowiedzialności organów, funkcjonariuszy, agend rządowych i lokalnych. Chodzi tu o odpowiedzialność cywilną przewidzianą ustawą z 5 kwietnia 1904 r. (wielokrotnie nowelizowaną).

Poza środkami służącymi do pełnego przeprowadzenia kontroli obrońca, pozbawiony możliwości zmiany decyzji administracyjnych, ma prawo kierowania zaleceń do organów administracyjnych polegających na wskazywaniu określonych kryteriów przy wydawaniu decyzji, przypomnieniu ich obowiązków prawnych czy wreszcie ostrzegających funkcjonariuszy przed działaniami pozaprawnymi. Także i tu istnieje obowiązek odpowiedzi pisemnej. Ustawodawca wyraźnie oczekuje wykonania sugestii obrońcy, bowiem w przypadku niezastosowania się do jego zaleceń może on powiadomić o tych faktach ministra resortowego, a gdy i to nie przyniesie rezultatów, umieszcza stosowne informacje w swym raporcie i to wymieniając imiennie funkcjonariuszy administracji.

Obrońca ludu dysponuje zatem pośrednimi środkami wpływania na działalność administracji. Okazują się na ogół skuteczne i błędem byłoby nie doceniać ich znaczenia. Dla ilustracji można przytoczyć kilka danych. W roku 1989 nie odpowiedziano na korespondencję obrońcy jedynie w 28 przypadkach, przy czym najczęściej uchybienia tego dopuszczały się organa administracji lokalnej. Spośród skarg rozpatrzonych (4928) w tym roku 1312 uznał obrońca za zasadne z powodu niewłaściwego postępowania administracji. Tylko w 126 przypadkach organa administracyjne nie podzieliły racji obrońcy, tzn. w ponad 90% jego zalecenia i wnioski wpłynęły na zmianę decyzji lub zachowań organów administracyjnych³².

Warto także zwrócić uwagę, że poza prawem wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie orzeczenia niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego ombudsman może nadto sugerować organom legislacyjnym zmianę normy prawnej, która ściśle stosowana — w jego przekonaniu — mogłaby doprowadzić do niesprawiedliwych i krzywdzących obywateli rozstrzygnięć administracyjnych. Chodzi zatem o takie normy, które choć nie naruszają Konstytucji, powinny ulec

³² Por. Defensor del Pueblo. Informe..., 1989. I, Informe, s. 592—593, 599—600.

zmianie. Jest także oczywiste, że o podjętych działaniach i rezultatach swego dochodzenia ombudsman powiadamia zainteresowaną stronę.

Choć obrońca jako organ wyspecjalizowany parlamentu działa samodzielnie, tym niemniej — ilekroć zajdzie potrzeba w trakcie prowadzonego dochodzenia — informuje o zaistniałych faktach odpowiednie komisje izb. Już w tej fazie istnieje zatem możliwość wykonywania funkcji kontrolnej bezpośrednio przez izby. Bez wątpienia jednak najbardziej wszechstronnym materiałem składanym izbom jest jego raport roczny bądź nadzwyczajny. Jego waga jest tym większa, że jest on publikowany i powszechnie dostępny. Także i z tego powodu nie może być obojętny dla administracji i jej funkcjonariuszy. Raport ten wcześniej jest kierowany do komisji do spraw kontaktów z obrońcą (zarówno w Kongresie, jak i w Senacie), gdzie podlega debacie. Ustne streszczenie raportu jest następnie przedstawiane odrębnie na posiedzeniu plenarnym każdej z izb. W dyskusji natomiast głos mogą zabrać jedynie przedstawiciele frakcji parlamentarnych. Nie jest też możliwe składanie projektów uchwał. Debata jest zatem ograniczona do prezentacji streszczenia raportu, pytań i oświadczeń przedstawicieli frakcji oraz odpowiedzi obrońcy³³. Zakaz zgłaszania projektów uchwał powoduje, że Kortezy nie decydują o przyjęciu czy też o nieprzyjęciu raportu. Oznacza to również, że raport bezpośrednio nie może być powodem przyjęcia uchwały niekorzystnej dla rządu. Nie wyklucza to jednak, by dane w nim zawarte nie mogły być wykorzystane do zgłaszania w innym terminie możliwych środków kontrolnych (zapytań i interpelacji).

6. LODP bardzo ogólnie określa zakres kompetencji obrońcy ludu wobec wspólnot autonomicznych. Ma on prawo kontrolowania „działalności wspólnot autonomicznych” w zakresie kompetencji przyznanych mu ustawą. Natomiast art. 12 ust. 2 nakłada jedynie obowiązek koordynacji swych funkcji na „organy podobne” obrońcy, istniejące we wspólnotach autonomicznych. Sam zaś obrońca może domagać się współpracy z ich strony. Dlatego też ustawa 36 z 6 listopada 1985 r.³⁴ reguluje wiele zagadnień szczegółowych. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że kompetencje obrońcy w żadnym wypadku nie zostają pomniejszone w stosunku do wspólnot autonomicznych. Ombudsmeni regionalni mogą natomiast kontrolować organa własne wspólnot oraz te jednostki administracji lokalnej działające na terytorium wspólnoty, którym władze wspólnoty delegowały część swych uprawnień. Kontrola ta jest dokonywana tak przez ombudsmenów regionalnych, jak i przez obrońcę, którzy powinni ją sprawować na zasadzie wzajemnej współpracy, bliżej

³³ Por. Resolución de la Presidencia...

³⁴ Por. Ley 36/1985...

określonej w zawieranych porozumieniach. W ten sposób ustawa upoważnia obrońcę do określania przedmiotu działania komisarzy regionalnych, możliwych środków sprawowania kontroli, a także proceduralnych sposobów komunikowania się między nimi. Służy to — jak piszą J. Cazarla Pérez i J. Cano Bueso — „racjonalnej i operatywnej delimitacji tej konkurencyjnej kompetencji”³⁵.

Zakres przedmiotowy kontroli komisarzy pozostaje w związku z kompetencjami samych wspólnot. Chodzi zatem o ochronę praw zawartych w rozdziale I Konstytucji, jeżeli wiąże się to z kompetencjami wspólnoty, w tym określonymi w jej statucie. Pozostaje więc ów zakres zawężony. W kręgu zainteresowań komisarzy regionalnych pozostaje tylko administracja. Oznacza to, że nie mogą oni składać wniosków w sprawie niekonstytucyjności aktów prawnych, a także skarg konstytucyjnych. Inne organa administracji państwa, którym nie delegowano wspomnianych uprawnień, podlegają już kontroli obrońcy, a komisarze regionalni ograniczają się jedynie do przekazania mu nadesłanych skarg bądź wniosków własnych. Choć analiza przepisów prawnych wspólnot, dotyczących ich ombudsmanów, pozostaje poza tymi rozważaniami, należy przynajmniej stwierdzić, że sama ustawa 36/1985 nie eliminuje wszystkich możliwych pułapek czy luk prawnych. Wynikają one zwłaszcza z samej legislacji wspólnot, która — choć wzorowana na LODP — często odmiennie i nieraz nieprecyzyjnie stanowi o komisarzach parlamentarnych, w tym także o ich zakresie kompetencji.

Pozostaje także do rozważenia, czy komisarze regionalni mogą być powołani jedynie w tych wspólnotach, w których ich statuty przewidują taką ewentualność. Należy zgodzić się z A. Barem, że nie ma takiego ograniczenia³⁶. Z żadnych przepisów prawnych nie wynika, iż powołanie komisarzy regionalnych musi być przewidziane statutem autonomicznym. Sama zaś LODP nadmienia jedynie o „organach podobnych [obrońcy — J. I.] wspólnot autonomicznych”, nie zaś o organach podobnych przewidzianych statutem. Do ich powołania wystarczy w zupełności stosowna ustawa wspólnoty.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli hiszpańskiego obrońcy ludu jest nad wyraz szeroki. Natychmiast powstają wątpliwości co do skuteczności jego działania. Trzeba jednak pamiętać, że jest on tylko jednym z organów państwa zajmujących się ochroną gwarancji konstytucyjnych praw obywateli, a ograniczoność skutków jego postanowień usuwa ewentualne konflikty kompetencyjne z innymi organami, w tym

³⁵ Tychże: *Los defensores...*, s. 43.

³⁶ A. Bar: *La regulación...*, s. 99.

przede wszystkim z sądami. Artykuł 106 ust. 1 Konstytucji powierza bowiem sądownictwu administracyjnemu kontrolę legalności działań administracji, zaś obrońca po wydaniu wyroku — jak pisze F. Garrido Falla — musi go respektować i pozostaje mu tylko sugerowanie zmian legislacyjnych³⁷ oraz — należałoby dodać — wniesienie skargi konstytucyjnej. Ułomnością kontroli sądowej jest jednak — konkluduje A. Bar — indywidualny charakter rozstrzygnięć. Jest ona zatem niedostateczna, traci się bowiem perspektywę obrony interesów ogólnych, co nie występuje w przypadku obrońcy³⁸. Choć jego postępowanie jest na ogół wszczynane na rzecz konkretnej osoby, tym niemniej nie mała część jego wysiłków, w tym raport, ma charakter ogólny.

Różnorodność prezentowanych działań podejmowanych przez obrońcę w ramach uprawnień kontrolnych pozwala na pewne ich zgrupowanie. Należałoby tu wyróżnić: 1) dochodzenie prowadzone wobec organów administracyjnych; 2) działanie perswazyjne, mające postać zaleceń; 3) działania informacyjno-interwencyjne, często bowiem w zamierzeniu informowanie jest powiązane z oczekiwaniem na określoną reakcję przełożonych, organów nadrzędnych czy komisji parlamentarnej; 4) działania inspirowane zmianą ustawodawstwa; 5) działania syntezyzujące, uwidocznione w składanym raporcie, stanowiącym doskonały materiał wskazujący pożądane kierunki poprawy działania administracji; 6) działania roszczeniowe, o których stanowi art. 26 LODP; 7) czynności koordynujące, polegające na organizowaniu współpracy z ombudsmanami regionalnymi; 8) oddziaływania polegające na kontroli legalizmu organów państwowych, określane w literaturze jako semisądowe, a wynikające z możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Praktyka wykazała, że potrzeba istnienia takiego organu jak obrońca ludu jest uzasadniona nie tylko — a może nie przede wszystkim — przekonaniem samego ustawodawcy. Podstawowym argumentem przemawiającym na jego korzyść jest liczba składanych skarg (co może świadczyć o niedostateczności kontroli sądowej).

Od momentu uchwalenia LODP aż do objęcia urzędu przez pierwszego obrońcę (27 kwietnia 1983 r.) upłynęły ponad dwa lata. Już w tym roku złożono 30763 skargi (dla porównania: w Szwecji 2725, w Kanadzie 2395, w Finlandii 2125, w Wielkiej Brytanii 1031 i w Portugalii 1900)³⁹. W roku następnym (1984) złożono już mniej skarg, tym

³⁷ *Comentario a la Constitución*. Red. F. Garrido Falla. Madrid 1985, s. 903.

³⁸ A. Bar: *El Defensor...*, s. 308.

³⁹ Por. *Defensor del Pueblo. Informe...*, 1983, s. 35.

niemniej ich liczba była imponująca — 24500. Ponadto, w tym roku powołano już komisarzy parlamentarnych w Katalonii i Andaluzji, którzy przejęli część kierowanych skarg⁴⁰.

Kolejne lata przyniosły spadek liczby skarg do 16940 w 1985 r. i do 13797 w 1988 r. Wydawałoby się, że ta tendencja utrzyma się aż do upodobnienia się sytuacji Hiszpanii do innych państw. Tymczasem w 1989 r. zanotowano ich aż 21023⁴¹. Gwałtowny ich wzrost sugerowałby, iż nastąpiło znaczne pogorszenie działalności administracji. Jednak w opinii obrońcy motywy były odmienne. Stwierdził on, że generalnie administracja państwa respektuje podstawowe wolności i prawa obywateli, zaś liczne skargi były spowodowane większą wiedzą obywateli o samym obrońcy i jego kompetencjach, a także powszechnym przekonaniem o łatwości dostępu do niego⁴².

Niezależnie od wahań liczba skarg pozostaje ogromna i w oczywisty sposób musi mieć wpływ na efektywność pracy ombudsmana tym bardziej, że jego personel liczy zaledwie kilkadziesiąt osób. Trudno też uznać, że mamy do czynienia z jakąś tendencją długofalową, wszak okres działalności tego organu jest nazbyt krótki, by uzasadniał taki wniosek. Duża liczba skarg wynika poniekąd z otwartości i uproszczonej procedury ich składania. To samo w sobie nie zapewnia jeszcze zachowania wymogów skargi i legitymowania się uzasadnionym interesem prawnym, ale działa zachęcająco i przełamuje opory społeczne w korzystaniu z tej drogi ochrony. Świadczy o tym duża liczba skarg odrzuconych. Na przykład, w pierwszym roku z liczby ponad 30 tysięcy skarg przyjęto do wstępnego rozpoznania jedynie niecałe 24 tysiące, z których ponad 14 tysiącom nie nadano dalszego biegu. W istocie więc do właściwego postępowania nadawało się jedynie 32% spośród skarg nadesłanych.

W latach następnych proporcje te ulegały niewielkim zmianom. Skargi podlegały odrzuceniu natychmiast po ich nadesłaniu z powodu uchybień formalnych bądź po ich wstępnym rozpoznaniu z powodu braku przesłanek materialnych. Trzeba także pamiętać, że urząd obrońcy nie jest w stanie nawet wstępnie rozpatrzyć wszystkich nadesłanych skarg z danego roku. Na przykład, ponad 4 tysiące skarg z 1984 r. przejęto do rozpatrzenia w roku następnym, a około 3,5 tysiąca z 1985 r. przejęto na 1986 r. Sprawność procedury jest nadto hamowana zawieszaniem postępowania już we wstępnej fazie i uzależnieniem

⁴⁰ Defensor del Pueblo. Informe..., 1984, s. 16.

⁴¹ Defensor del Pueblo. Informe..., 1989, I Informe, s. 595.

⁴² Por. Defensor del Pueblo. Informe..., 1989. II Debates, s. 45—46. Podane w dalszej części opracowania informacje przytaczane są na podstawie cytowanych raportów.

jego wszczęcia od spełnienia dodatkowych wymogów (np. uzupełnienie dokumentów, zakończenie postępowania sądowego).

Selekcja skarg wskazuje, że najczęściej dotyczą one następujących sfer: ubezpieczeń społecznych i pomocy socjalnej, wymiaru sprawiedliwości, administracji lokalnej, urzędu rady ministrów (skargi samych funkcjonariuszy administracyjnych), stosunków pracowniczych oraz oświaty. Podana kolejność podlega oczywiście zmianom. W 1984 r. najliczniejsze były skargi formułowane przez funkcjonariuszy administracyjnych, a wynikały głównie z przeprowadzonej reformy administracji. W czołówce jednak znajdują się skargi kierowane przeciwko wymiarowi sprawiedliwości. Pod koniec ubiegłej dekady znacznie też wzrosła liczba skarg dotyczących spraw wewnętrznych i obrony (do około 1/5 ogółu). Zdecydowana większość skarg (ponad 90%) ma charakter indywidualny. Statystyczna sylwetka skarżącego to mężczyzna w wieku około 50 lat, żonaty, z wykształceniem podstawowym.

Wydaje się, że uprawnienie obrońcy do składania skarg konstytucyjnych jest zbędne. Uwaga ta może wydawać się nazbyt skrajna. Oczywiście nie można jej generalizować. W przypadku Hiszpanii, gdzie istnieje instytucja skargi konstytucyjnej dostępnej każdemu obywatelowi (co przecież nie jest rozwiązaniem powszechnie przyjętym), wyczerpuje to możliwości korzystania z tej drogi ochrony. Doktryna i sami ombudsmeni podchodzą zresztą ostrożnie do korzystania z tego środka. Mimo więc kierowania wniosków w tej sprawie do obrońcy w praktyce skarga konstytucyjna nie jest przez niego wykorzystywana. Odmienne przedstawia się natomiast kwestia wszczynania procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z wnioskiem o orzeczenie niekonstytucyjności aktów prawnych, w tym oczywiście ustaw wspólnot autonomicznych. Liczba składanych wniosków kształtuje się od kilku do kilkunastu rocznie, nie jest więc mała i świadczy o znacznej roli obrońcy w inspirowaniu zmian w systemie prawa. Pokażna grupa wniosków (składanych prawie co roku) kwestionowała przepisy w ustawach budżetowych państwa oraz ustawach budżetowych wspólnot. Na drugim miejscu znajdują się regulacje stosunków pracowniczych różnych grup zawodowych.

Obrońca ludu utrwalił swoją pozycję w ustroju prawno-politycznym Hiszpanii. Utrzymująca się wysoka liczba skarg dowodzi, że w odczuciu społecznym tego typu ochrona praw obywatelskich wydaje się niezbędna. Można nawet stwierdzić, że oczekiwania społeczne przerastają jego możliwości, o czym świadczy znaczny odsetek skarg nie kwalifikujących się do przekazania organom administracyjnym. W zasadzie dobrze też układa się współpraca obrońcy z organami administracyjnymi.

mi. W zdecydowanej większości reagują one poprawnie, zgodnie z oczekiwaniami obrońcy i nie odmawiają koniecznej współpracy. Dotyczy to około 70⁰/₀—90⁰/₀ (w poszczególnych latach) skarg przekazywanych. Podobnie kształtuje się reakcja organów administracji centralnej, choć pośród nich najgorzej wypadają ministerstwa obrony, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz zdrowia. Z tego punktu widzenia można mówić o dużej skuteczności działania obrońcy. Zastrzeżenia z pewnością muszą budzić fizyczne granice przyjmowania i rozpatrywania skarg przez obrońcę. Jako organ jednoosobowy, nawet z bardziej rozbudowanym aparatem pomocniczym, posiada limitowaną tylko zdolność sprostania ciążącym na nim obowiązkom. Wydaje się, że pożądanym rozwiązaniem — w warunkach hiszpańskich — pozostaje przede wszystkim rozwój instytucji ombudsmenów regionalnych.

Jan Iwanek

The Defender of People in Spain

S u m m a r y

The chapter is a minimonograph devoted to the Spanish ombudsman, with particular consideration of legal regulations. The Defender of People is a constitutional, parliamentary, open (non-formalized and easy access to the citizens), autonomous organ (which is proved also by the way it is nominated and its tenure), appointed to protect the constitutional rights and civil liberties. To perform his tasks he has the right to control administration. In the subject sense, all administrative organs (also the administration of justice, parliament and autonomous communities) undergo control. In the object sense, control goes beyond the sphere of administration. It results from two rights of the Defender: entering constitutional complaints and proposals concerning the unconstitutionality of legal acts. In the sphere of interests of the Defender remain, thus, both verdicts and legal acts, including legislation.

Although ombudsman's activities are devoid of sanctions, they are considered as efficient and socially useful. In the Spanish model there is a possibility of nominating regional ombudsman (in several autonomous communities this right has been made use of), so far, it is not a fully used possibility serving the improvement of the efficiency of acting of the Defender himself. Due to a large number of complaints entered by the citizens, there are physical limitations of examining them promptly. The system of the organs of regional ombudsmen acting in cooperation with the Defender would contribute to the greater efficiency of control and, thus, protection of the individual's rights.

Jan Iwanek

Protecteur du Peuple en Espagne

Résumé

Le présent chapitre constitue une minimonographie consacrée à l'ombudsman espagnol, les réglementations juridiques y étant particulièrement accentuées. Le Protecteur du Peuple en Espagne est un organe constitutionnel, parlementaire, ouvert (non-formalisé avec l'accès libre des citoyens), autonome (ce que prouve aussi le mode de sa nomination et la durée d'exercice de ses fonctions), institué en vue de défendre les droits et libertés constitutionnels des citoyens. Afin d'exercer ses fonctions, il jouit du droit de contrôle de l'administration. Au sens subjectif tous les organes administratifs (y compris l'administration de la justice, du parlement et celle des communautés autonomes) y sont soumis. Au sens objectif le contrôle dépasse la sphère de l'administration, ce qui résulte de deux attributions du Protecteur, à savoir celles de déposer des plaintes constitutionnelles et des motions relatives à la non-constitutionnalité des actes juridiques. Donc, aussi bien les jugements des Tribunaux que les actes juridiques y compris la législation, forment le domaine d'action du Protecteur.

Bien que l'activité de l'ombudsman soit dépourvue de sanction quelconque, elle est perçue comme efficace et indispensable du point de vue social. En modèle espagnol il existe une possibilité de nommer des protecteurs régionaux (dans quelques communautés autonomes on a déjà joui de ce droit). Pourtant jusqu'à présent on n'a pas pleinement profité de cette possibilité susceptible d'augmenter l'efficacité du Protecteur lui-même. Vu un grand nombre de plaintes déposées par les citoyens, il s'avère physiquement impossible de les examiner toutes dans un délai prévu, par la loi. Le système des organes d'ombudsman régionaux, fonctionnant en coopération avec le Défenseur, constituerait à l'augmentation de l'efficacité du contrôle et ce qui s'en suit — à la protection des droits de l'individu.